

# Mehr Naturschutz wagen: Agrarpolitischer Handlungsbedarf

---

**Sebastian Lakner**

Lehrstuhl für Agrarökonomie  
Agrar- und Umweltwissenschaftliche  
Fakultät, Universität Rostock

19.Juni 2024

Deutscher Landschaftspflegetag, Wittenberg

Universität  
Rostock



Traditio et Innovatio



# 1. Einleitung

## Ursachenbefund beim Biodiversitätsrückgang

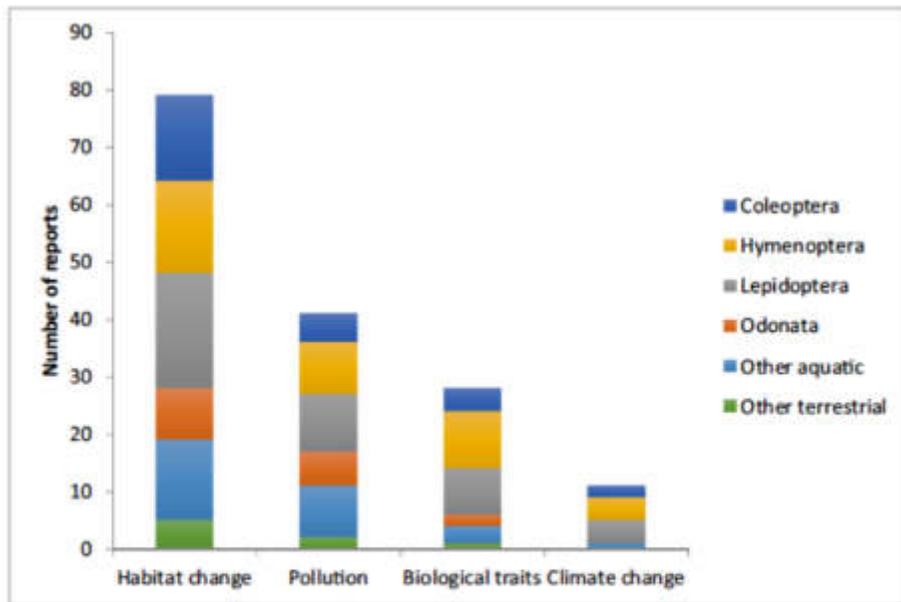
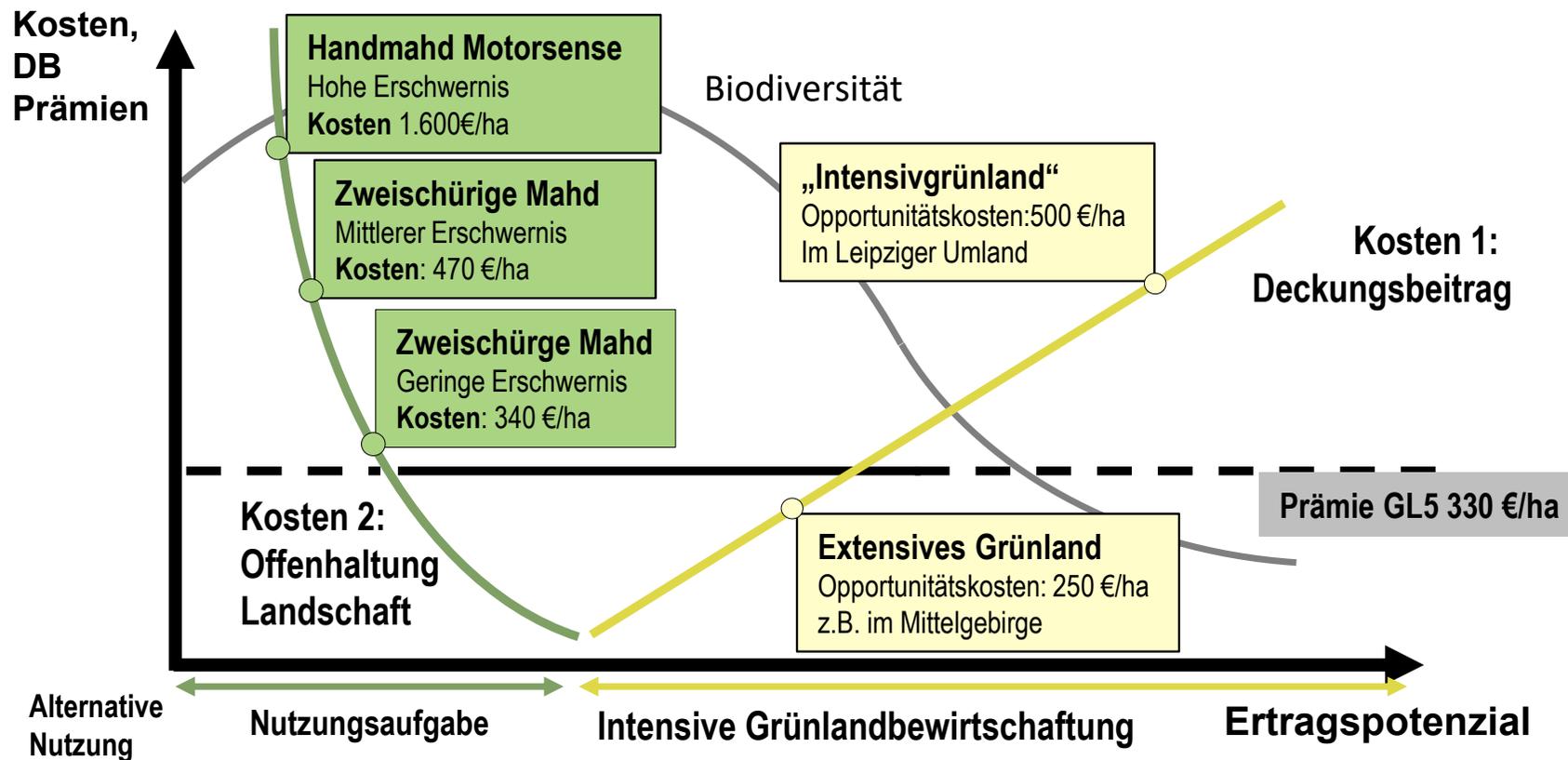


Fig. 5. The four major drivers of decline for each of the studied taxa according to reports in the literature.

Quelle: Sánchez-Bayo & Wyckhuys (2019): Worldwide decline of the entomofauna: A review of its drivers; Biological Conservation 232: 8-27

- **Rückgang Biodiversität** ist hinreichend belegt
  - **Landwirtschaft** als eine wichtige unter vielen Ursachen
  - **Landschaft und Habitatstruktur** => **wichtigste Ursache**
  - **Verschmutzung** *auch* wichtig (Düngung u. Pflanzenschutz)
  - **Handlungsbedarf** ist vielfältig u. auf unterschiedlichen Ebenen (Pe'er et al. 2020)
- Gesamtgesellschaftliche Aufgabe** (Leopoldina 2020)

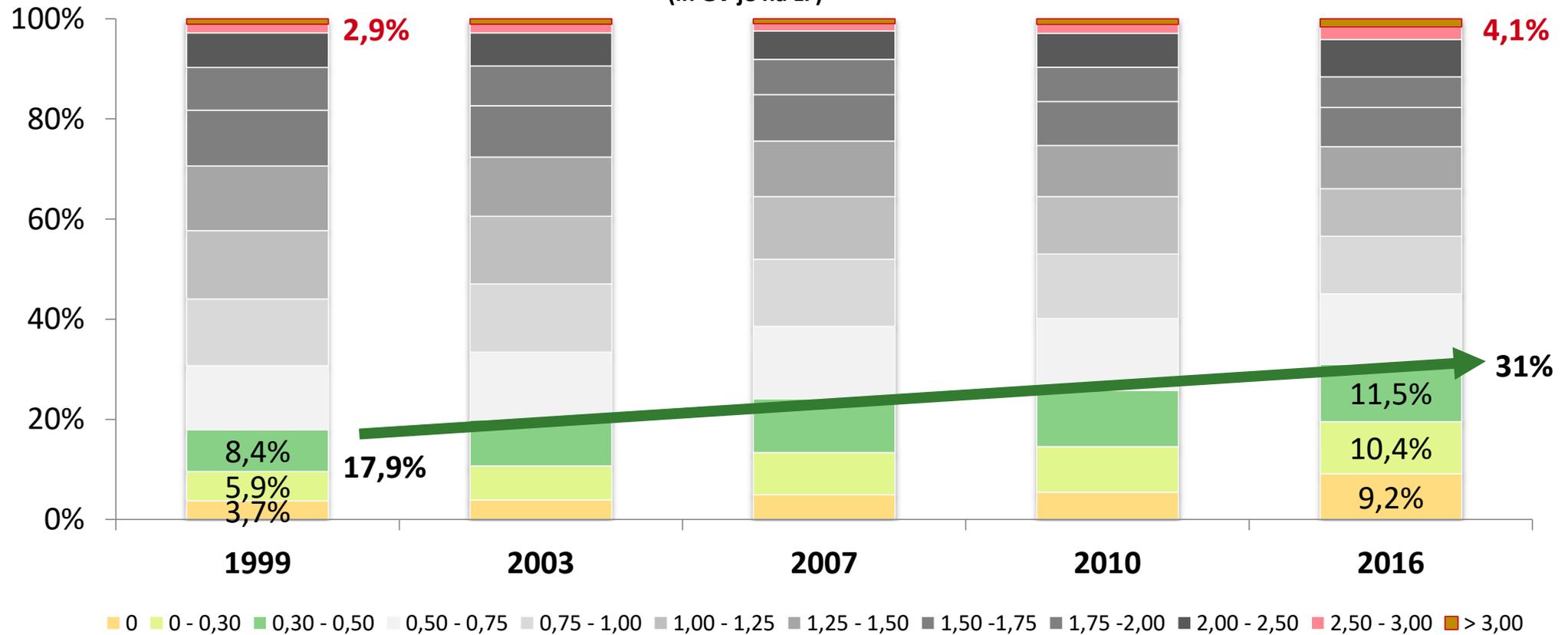
## 2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht Gegen was subventionieren wir?



# Bewirtschaftung vs. Landschaftspflege: Bedeutung Extensivgrünland

## Dauergrünlandfläche mit betrieblichem Viehbesatz

(in GV je ha LF)



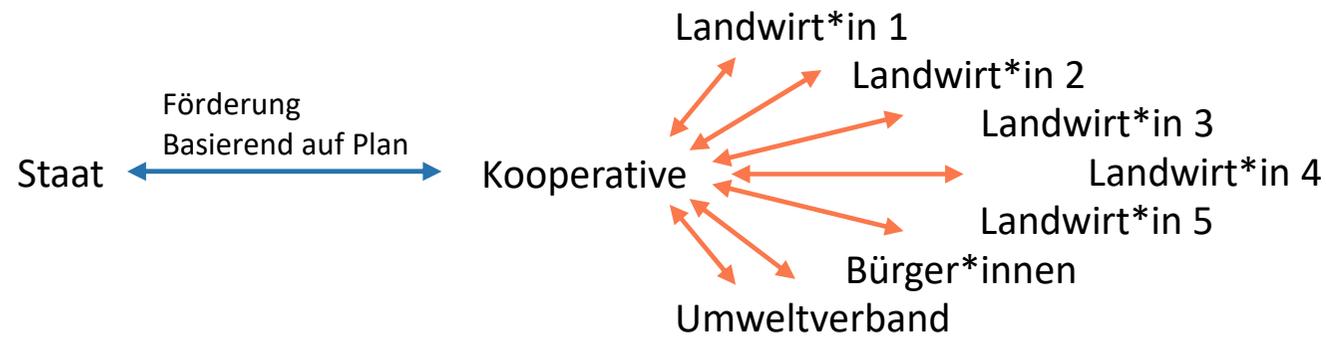
Quelle: Röder 2020; Daten von Destatis 2020

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Einflussfaktoren bei Entscheidungen

- **Recht und Verwaltung:** Bürokratischer Aufwand, Kontrollen, vertragliche Risiken, Flexibilität des Vertrages; Vertragsdauer, **Fördermethode:** Maßnahmen- oder Ergebnis-orientiert, kollektive Maßnahmen, Punktemodell, Informationsbereitstellung
- **Ökonomische Faktoren:** Prämienhöhe, Verfahrens- und Opportunitätskosten, Aber auch: Marktzugang, Einspareffekte bei Inputs, Risiko, Transaktionskosten
- **Standortfaktoren:** Natürliche Standortfaktoren (Boden, Klima, Höhe), Flächeneigenschaften: Größe, Zuschnitt, Verkehrslage, Entfernung Betrieb
- **Persönliche Motivation:** Betriebliche Ziele, Präferenzen zu Produktion und Zeit, Einstellung zu Agrarumweltmaßnahmen, Bildungshintergrund
- **Gesellschaftliche Normen:** Erwartung des sozialen Umfelds, gesellschaftliche Diskurse

**Quelle:** eigene Darstellung basierend auf Niens & Marggraf 2010, Zinngrebe et al. 2017, Schüler et al. 2018, Klebl et al. 2023, Schaub et al. 2023, Knauber et al. 2023, Bethge & Lakner 2023, Huber et al. 202x.

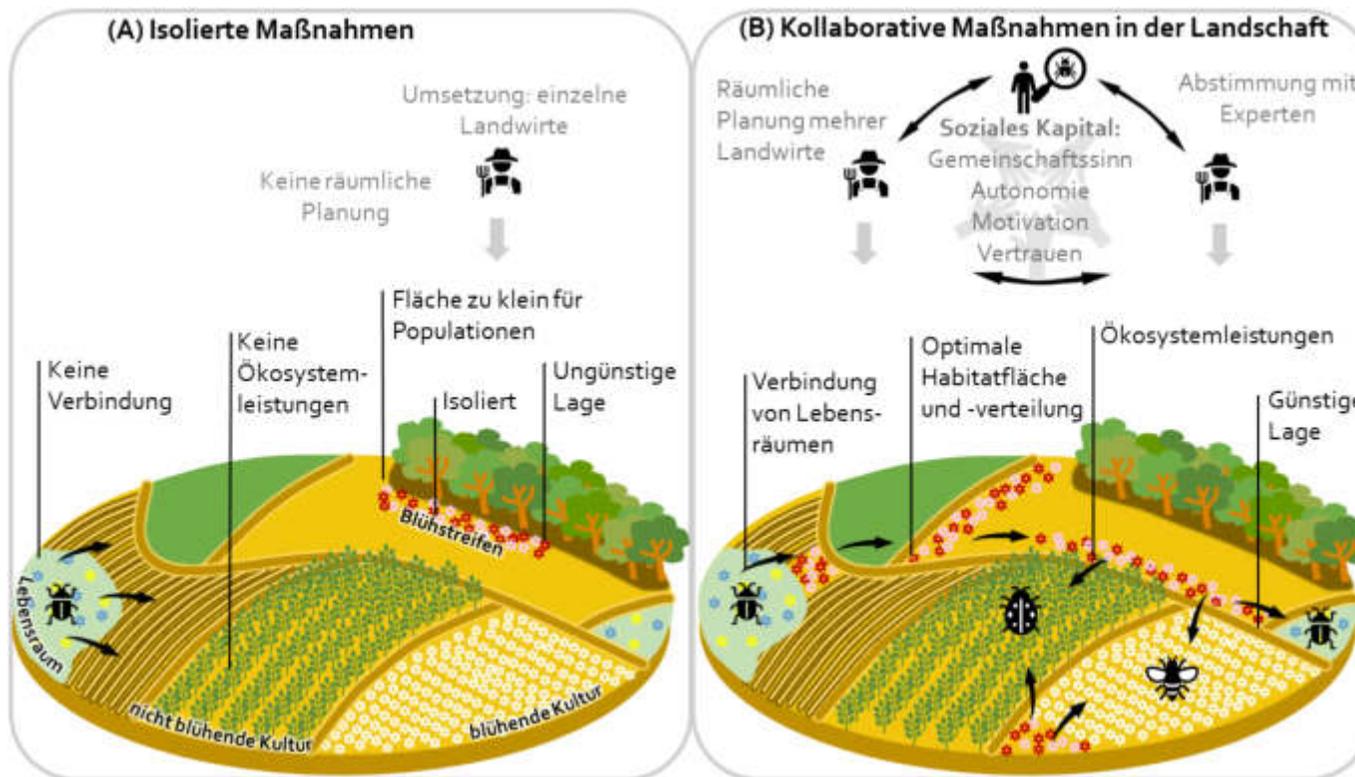
## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Das kooperative (“holländische“) Modell



- Kooperative gegründet aus Landwirten, Bürgern u. Umweltverbänden
- Kooperative erstellt Plan und legt diesen zur Genehmigung vor
- Staat stellt pauschale Förderung zur Verfügung
- Landwirt\*innen setzen Maßnahmen um
- Staat kontrolliert Kooperative
- Kooperative kontrolliert Landwirt\*innen

**Quelle:** eigene Darstellung, vgl. u.a. Westerink et al. (2017): Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management, Land Use Policy, 69 (2017) 176–192, doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002>

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Projekt „KOOPERATIV“



250 ha Blühflächen  
mit 41 Betrieben

Region Uslar, Northeim,  
Einbeck, Bad  
Gandersheim  
Süd-Niedersachsen

<https://www.uni-goettingen.de/de/628701.html>

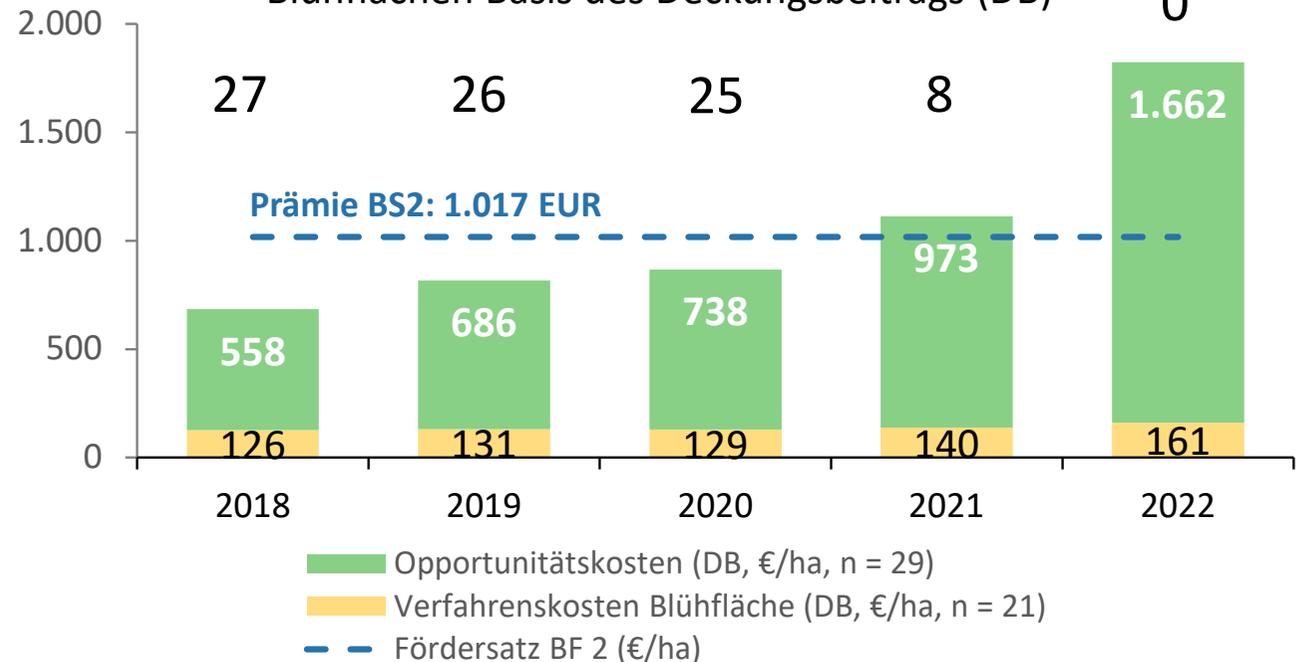
Quelle: Hass et al. 202x; Beteiligt sind Universität Göttingen, Landvolk Northeim/Uslar, Universität Rostock

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Projekt „KOOPERATIV“

### Herausforderungen 2024:

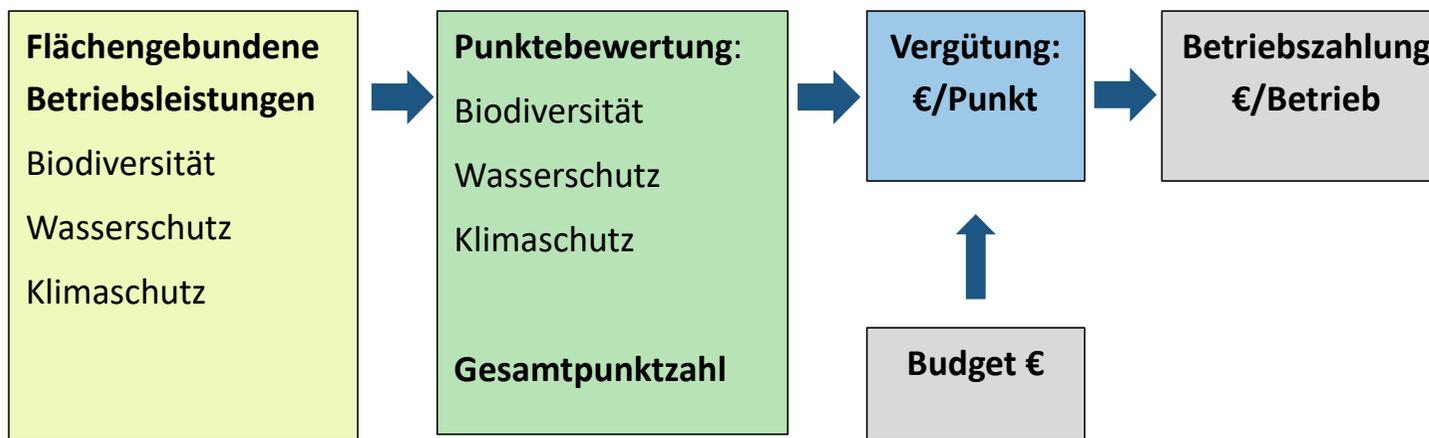
- Preishoch 2022/23 nach Ukraine-Krieg: Prämien passen nicht
- Berechnung von 32 Betriebe Lk. Northeim, Projekt Kooperativ
- **Aus ökonomischer Sicht** geringe Teilnahme
- Trotzdem 41 Betriebe, 250 ha
- **Andere Faktoren** der Teilnahme sind auch wichtig

Vergleich von Kosten und Fördersatz bei mehrjährigen Blühflächen Basis des Deckungsbeitrags (DB)



Quelle: Berechnung von Menko Koch (2023), Kooperativ; nicht publiziert. Siehe: <https://www.uni-goettingen.de/de/628701.html>

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? DVL-Punktemodell – Konzept



**Abbildung 1: Ermittlung der Betriebszahlungen durch Punktebewertung der betrieblichen Biodiversitäts-, Wasser- und Klimaschutzleistungen im Rahmen des DVL-Punktemodells**

Quelle: Dierking & Neumann 2016



## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? DVL-Punktemodell – Maßnahmen

|   |   |
|---|---|
| <b>Nutzungstypen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Anzahl Nutzungstypen</li><li>• Anteil Dauergrünland</li></ul>   | <b>Landschaftselemente (LE):</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fläche LE gesamt</li><li>• Anzahl LE</li></ul>   |
| <b>Acker:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Durchschnittliche Schlaggröße</li><li>• Bodenbedeckung über Winter</li><li>• Kulturartenvielfalt</li><li>• Kleinteiligkeit</li><li>• Sommergetreide</li><li>• Unbearbeitete Stoppeläcker</li><li>• Brache mit Selbstbegrünung</li><li>• Blühflächen,-streifen</li><li>• Verzicht „chemische Maßnahmen“ u. Mineraldünger</li><li>• Umwandlung Acker in Dauergrünland</li></ul> | <b>Grünland:</b> <p>Verzicht Schleppen und Walzen<br/>01.04.-20.06.</p> <p>Verzicht Mineraldünger</p> <p>Verzicht organische Düngung</p> <p>1. Mahd ab 21.6.</p> <p>Standweide</p> <p>Brache</p> <b>Nährstoffbilanzen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hoftorbilanz Stickstoff (brutto)</li><li>• Hoftorbilanz Phosphor</li></ul> |

**Abbildung 2: Parameter zur Erfassung der betrieblichen Umwelt und Biodiversitätsleistungen**

Quelle: Dierking und Neumann 2016

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Freiwillige Naturschutzberatung

### Ziele der Naturschutzberatung

- **Freiwilliges Angebot** an interessierte Landwirt\*innen
- **Naturschutzfachliche Information**
- **Stellenausstattung** über die Bundesländer
- **Beratungsleistungen:** Von Maßnahmen bis hin zu einem Betriebsplan

### Hilfestellungen bei...

- Naturschutzfachliche Inhalte
- Akquise von Geldern
- Unterstützung bei Verwaltung
- Kommunikation der Ergebnisse

### Naturschutz Beratung



Quelle: LFL Bayern: <https://bit.ly/35KJ0am>

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Bewertung Praktischer Optionen

### Kooperatives Model

- **Vorteil:** Motivation, Planung größerer Einheiten, Kooperation beliebt! Landwirt\*innen, NGOs, interessierte Bürger. Weniger **Verwaltung**?
- **Nachteil:** Wer stellt Fachlichkeit sicher? Bringt es wirklich Umweltvorteile?

### DVL-Punktemodell

- **Vorteil:** Punkte = Steuerungsinstrument, bildet Leistungen ab  
AUKM a la Carte: Betriebe wählen aus nach Punkten => Beliebt!
- **Nachteil:** Punktwert nach Ökologie oder Ökonomie?  
Weiterhin klass. Naturschutz- oder Agrarumweltmaßnahmen notwendig

### Modell Naturschutzmanager

- **Vorteil:** Kümmerer vor Ort, Sorgt für Verwaltung, Beratung für Betriebe;  
Kompatibel mit AUKM- /ÖR-Förderung; Spatz in Hand vs. Taube auf Dach?
- **Nachteil:** Personalkosten, Projekt läuft, was dann?

# CAP4GI – GAP für vielfältige Landschaften

## Ziel

Empfehlungen für die  
aktuelle & zukünftige GAP  
→ ökologisch effektiver  
→ attraktiver für Landwirt\*innen

## Inhalte

- Forschung:
  - Entscheidungen von Landwirt\*innen besser verstehen
  - ökologische Auswirkungen verschiedener Designs der Agrarförderung modellieren
- **Austauschplattformen**
  - **Lösungsansätze zusammen mit Landwirt\*innen entwickeln**



## Welche Probleme sehen LW?



- Zu **geringe Vergütung** der Maßnahmen
  - Produktion von Biodiversität nicht einkommenswirksam honoriert



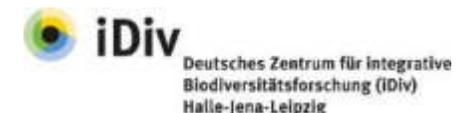
- Als übermäßig empfundene **Bürokratie**
  - Zeitlicher Mehraufwand



- **Mangelnde Flexibilität &** als hoch wahrgenommenes **Sanktionsrisiko**
  - Komplexe & starre Vorgaben
  - Kontrollen rigide, nicht im Sinne des Naturschutzes
  - Bremst eigene Ideen & Initiativen
- etc.



DNR  
DEUTSCHER  
NATURSCHUTZRING



Quelle: Sarah Velten, 2024

# Welche Lösungsansätze sehen LW?

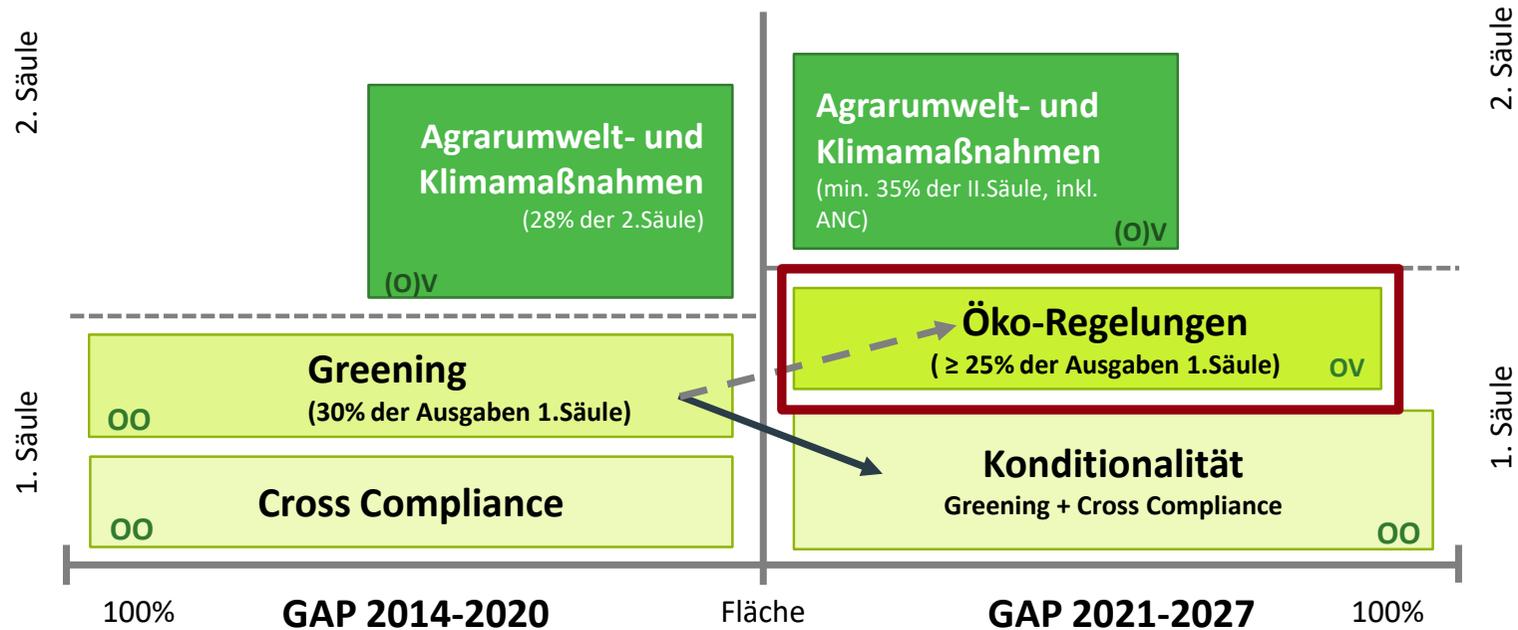


- Gemeinwohlprämie > kooperativer Ansatz
- Beratungsbasiertes System
- Weitere konkrete Ideen:
  - Maßnahmen
  - Vereinfachung von Dokumentation & Verwaltung
  - etc.



# 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

## GAP 2023-2027: Die neue grüne Architektur

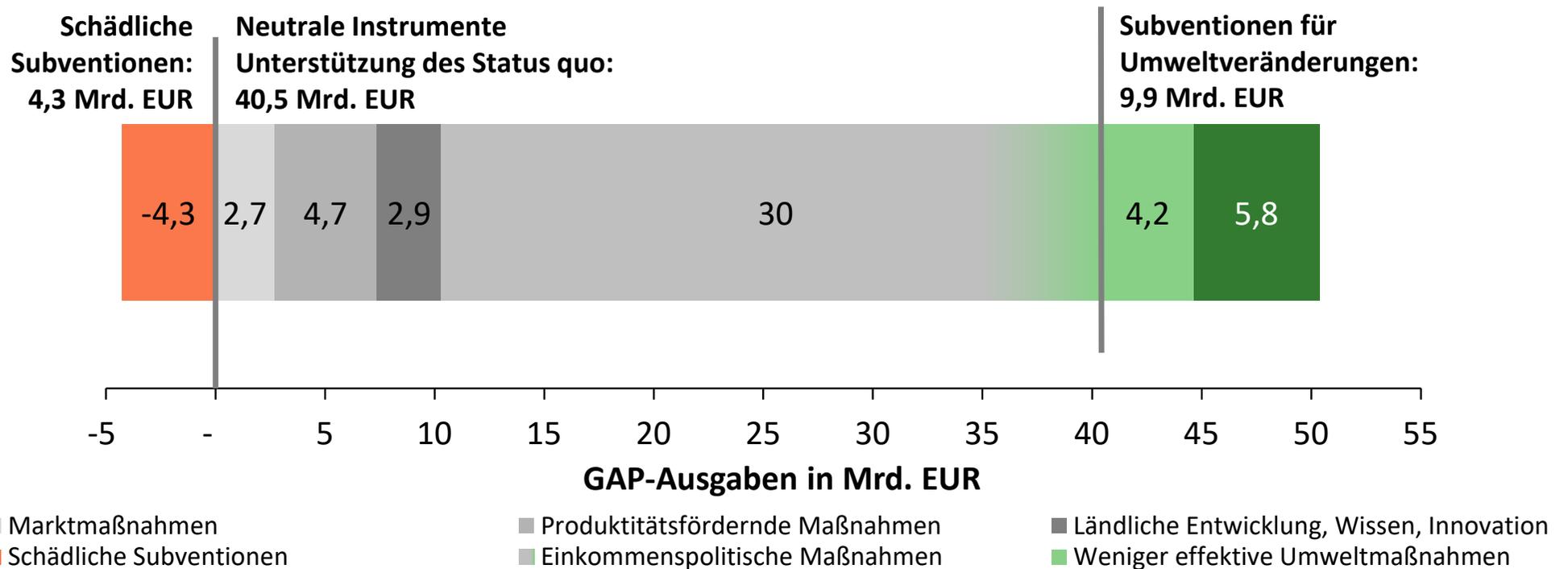


Quelle: eigene Darstellung, auch Pe'er et al., 2022, ConLetters | ANC = Zahlung für benachteiligte Gebiete, O = Verpflichtend, V = Freiwillig

# 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

## Aktuelle Umweltwirkung der GAP-Ausgaben?

### Wirkung der GAP-Ausgaben auf die Umwelt 2021

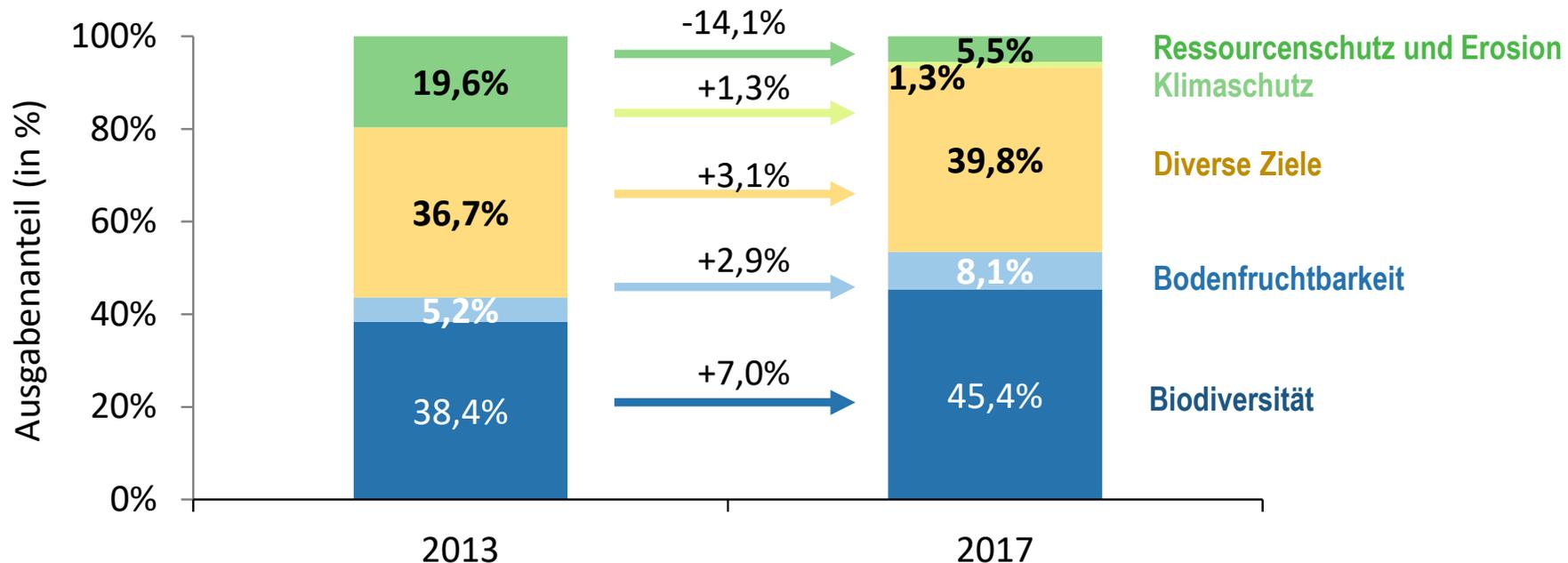


Quelle: Eigene Berechnung; Basierend auf EU-Haushaltszahlen 2021, Methode siehe Pe'er et al. 2019

## 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

### Ziele der AUKM 2013 u. 2017: In Richtung Biodiversität...

Ausgabenanteile für verschiedenen Ziele im Rahmen der AUKM 2013 und 2017



Quelle: eigene Berechnung; basierend auf Maßnahmen in BB, HE, NW, NI, RP; SH; Siehe auch Röder et al. (2022): Evaluierung der GAP- Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von In VeKoS-Daten der Bundesländer; Umweltbundesamt; S. 80; url: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluierung-der-gap-reform-von-2013-aus-sicht-des>

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Prüfsteine für neue Fördermethoden

### Neue Modelle für Agrarumweltförderung

- **Budgetäre Kosten und Transaktionskosten**
- **Motivation der Betriebe stärken** => Mehr „Ownership“
- **„Naturschutz als Betriebszweig“**
- **Fokus auf naturschutzfachliche Ziele**
- Die **Leistungen der Landwirtschaft** kommunizieren
- Für **Kommunikation** zwischen den Akteuren sorgen
- **Identifizieren von gemeinsamen Interessen**  
Naturschutz, Landwirtschaft und Bürger/Konsument\*innen

## 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

### Prüfsteine für Gestaltung von Förderung

- **Teilnahme** an Fördermaßnahmen „ausbaufähig“
- **Motivation** der Landwirt\*innen entscheidender Faktor
  - Bürokratie/ Recht/ Anlastungsrisiko, Ökonomische Anreize teilw. mangelhaft
  - Fokus auf den eigenen Betrieb, kaum Planung/Koordination auf Landschaftsebene
- **Effektivität** Umweltförderung ausbaufähig
  - Öko-Regelungen bisher wenig nachgefragt. AUKM mit verbesserter Tendenz (Röder et al. 2022)
  - **Verwaltungsaufwand:** zu hoch und gleichzeitig notwendig (WBAE 2019)
  - **Kooperativ & Naturschutzmanager** teilw. implementiert, **Punktemodell** wäre möglich
- **Landwirte-Demos:** Wirkung auf Agrarumweltmaßnahmen?
- **Wirkung der Mid-Term-Vereinfachung 2024:** Löst kein einziges Problem...
- **Nature Restoration Law:** Stärkerer Fokus auf Naturschutzgebiete notwendig

**Danke für die Aufmerksamkeit!**

**Prof. Dr. Sebastian Lakner**  
**Universität Rostock**



**@SebastianLakner**



**@sebastianlakner.bsky.social**



**<http://slakner.wordpress.com>**

**Kooperativ-Blühfläche  
bei Nörten-Hardenberg,  
Süd-niedersachsen**

19. Juni 2024

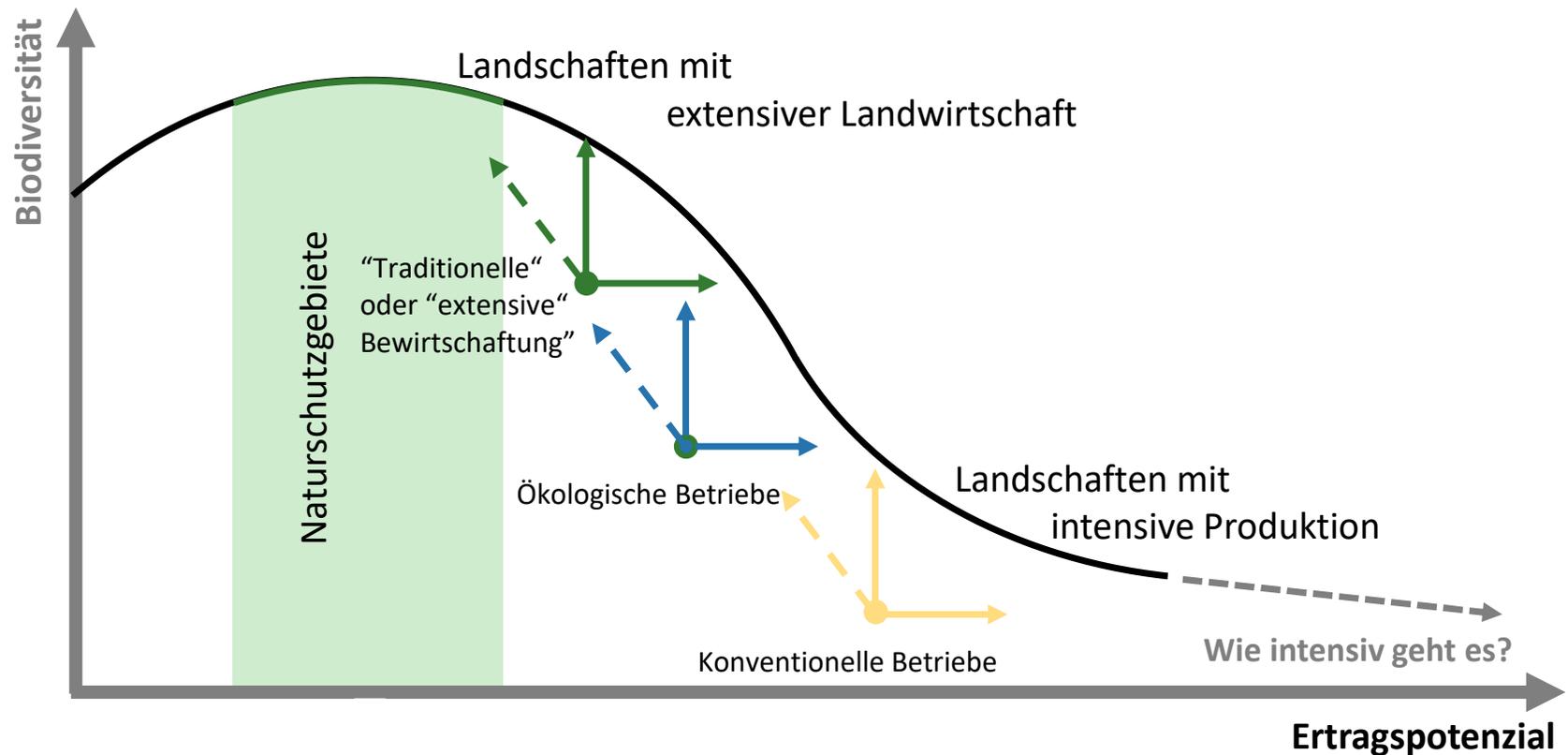
25

*lakner: Mehr Naturschutz wägen  
Agroökologischer Handlungsbedarf*

# Gliederung

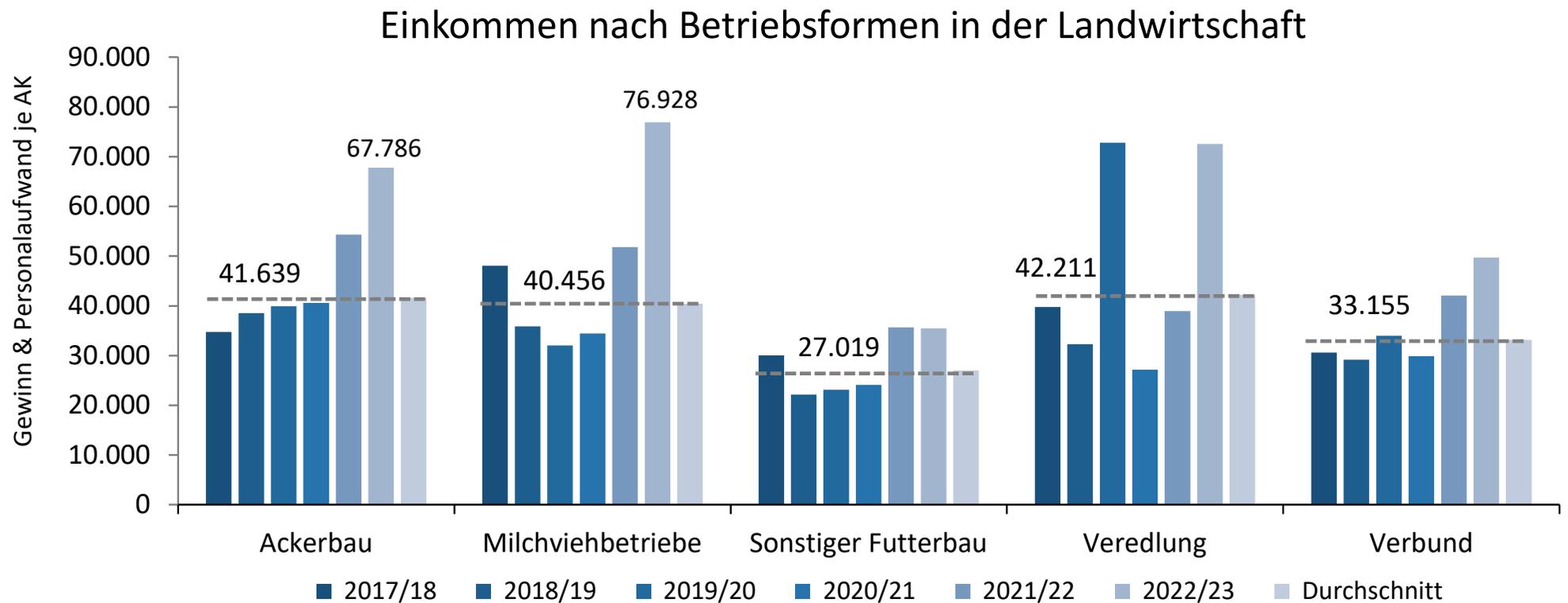
1. Einleitung
2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht
3. Die Rolle betrieblicher Entscheidungen
4. Welche innovative Fördermodelle gibt es?
5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

## 2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht Zielkonflikte in der Biodiversitätsförderung



# 1. Einleitung

## Einkommenssituation in der Landwirtschaft

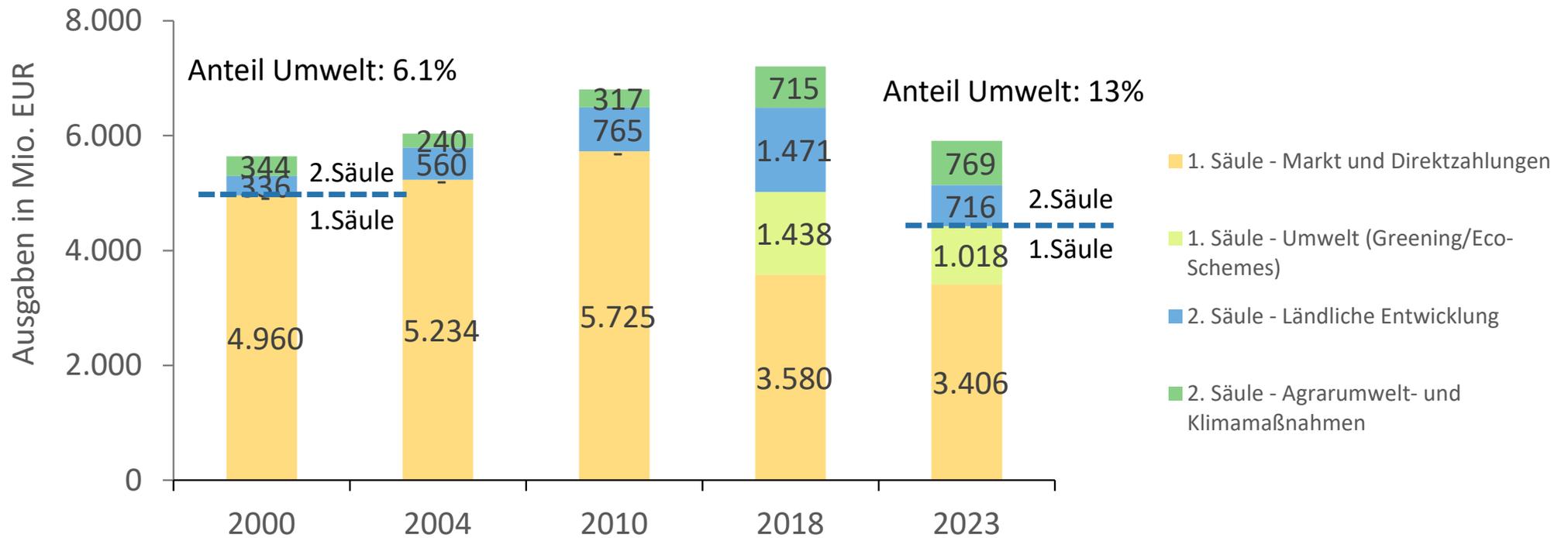


Quelle: eigene Berechnung nach Daten des BMEL 2024

# 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

## GAP-Reform(en): Ein Trend zu höheren Umweltausgaben?

### Entwicklung der GAP-Umweltausgaben 2000-2023



Quelle: Eigene Berechnung; Daten des Stat. Jahrbuch Landwirtschaft 2001, 2005, 2011, 2020, sowie BMEL 2022, ohne Ko-Finanzierung; Lakner (2023): The Greening of Agricultural Policies in Germany – A case study, Studie für die FAO, Büro Osteuropa u Zentralasien, in Vorbereitung

## 4. Welche innovative Fördermodelle gibt es? Bewertung der Instrumente

|   | Effektivität | Effizienz | Motivation | Kommunikation |
|---|--------------|-----------|------------|---------------|
| Kooperatives (holländisches) Modell       | ✓✓           | ✓✓        | ✓✓         | ✓✓            |
| DVL-Punktemodell / Gemeinwohlprämie       | ✓✓           | ✓         | ✓✓✓        | ✓             |
| Naturschutzmanager / Naturschutz-Beratung | ✓✓✓          | ✓         | ✓✓         | ✓✓✓           |
| Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen           | ✓            | ✓✓        | ✓✓         | (✓)           |
| Ordnungsrecht / Konditionalität           | –            | ✓         | --         | ---           |

Quelle: Eigene subjektive Bewertung

# 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

## Praktische Optionen für eine Verbesserung

- 1. Ausbau effektiver Förderprogramme
- 2. Ausbau Kohärenz mit Naturschutz (!)



- 3. Planung auf Landschaftsebene
- 4. Kollektive Förderung (Holländisches Modell)



- 5. Gemeinwohlprämie/Punktemodell (Deutscher Verband Landschaftspflege)



- 6. Ergebnis-orientierte Maßnahmen
- 7. Naturschutz Beratung



- 8. Die "Eh-Da-Flächen" oder Wegränder



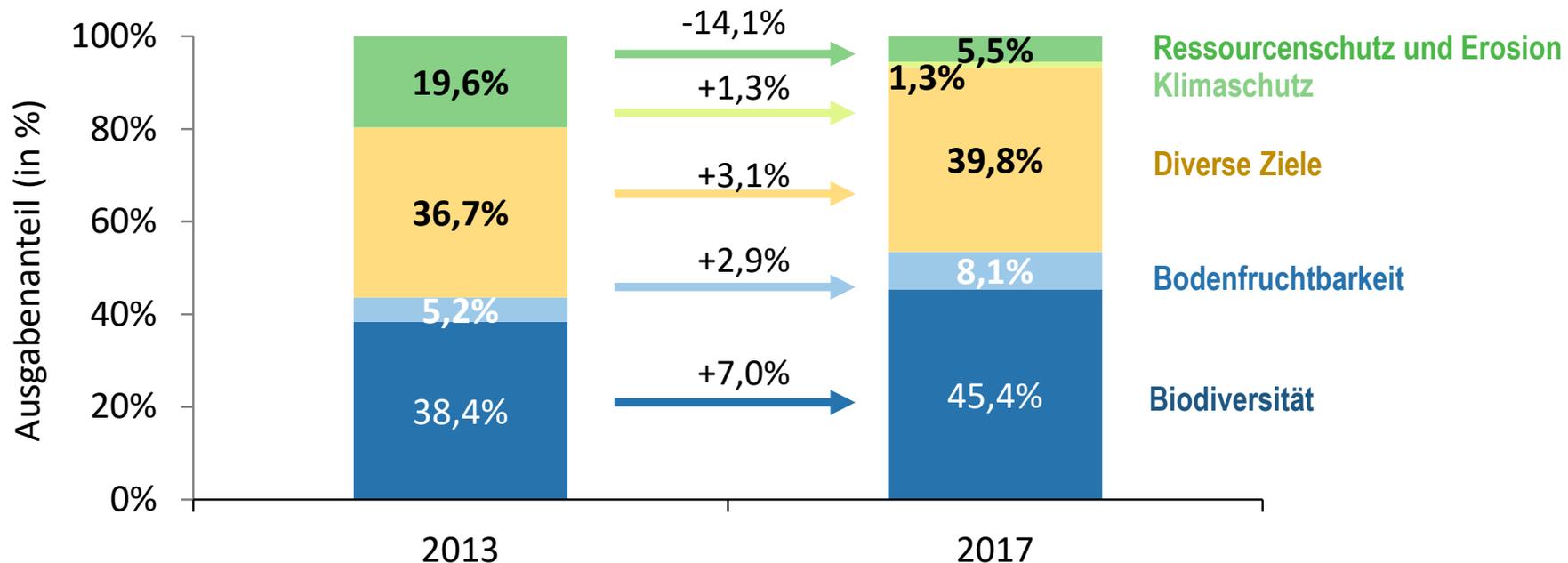
- 9. Ausbau des Marktes für naturschutzfreundliche Produkte



## 5. Agrarpolitischer Handlungsbedarf

### Ziele der AUKM 2013 u. 2017: In Richtung Biodiversität...

Ausgabenanteile für verschiedenen Ziele im Rahmen der AUKM 2013 und 2017



Quelle: eigene Berechnung; basierend auf Maßnahmen in BB, HE, NW, NI, RP; SH; Siehe auch Röder et al. (2022): Evaluierung der GAP- Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von In VeKoS-Daten der Bundesländer; Umweltbundesamt; S. 80; url: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluierung-der-gap-reform-von-2013-aus-sicht-des>

### 3. Die Rolle betrieblicher Entscheidungen Wirksamkeit für FFH-Umsetzung?

Tabelle: Geschätzte Einflussfaktoren auf die Umsetzungsentscheidung

| Variable                            | Koeffizient                               | z-Wert      | P> z         | Koeffizient                            | z-value     | P> z         |
|-------------------------------------|---|-------------|--------------|--|-------------|--------------|
|                                     | Kompromiss Variante (n = 70) <sup>1</sup> |             |              | Optimalvariante (n = 198) <sup>2</sup> |             |              |
| Konstante                           | 1,5417***                                 | 1,67        | 0,095        | 4,5366***                              | 5,25        | 0,000        |
| Änderung Bewirtschaftung            | - 1,5515***                               | - 1,82      | 0,068        | - 3,8113***                            | - 4,83      | 0,000        |
| Entwicklungsfläche <sup>3</sup>     | - 0,9007***                               | - 1,97      | 0,049        | - 0,5350 n.s.                          | - 1,36      | 0,173        |
| Hangneigung                         | 0,0410***                                 | 2,02        | 0,043        | - 0,0200 n.s.                          | - 0,98      | 0,328        |
| Entfernung zum Betrieb              | - 0,1326***                               | - 3,49      | 0,000        | - 0,0853***                            | - 2,67      | 0,008        |
| <b>Dunkelgrüne AUKM<sup>4</sup></b> | <b>1,3487***</b>                          | <b>2,05</b> | <b>0,040</b> | <b>1,1144***</b>                       | <b>1,82</b> | <b>0,069</b> |
| <b>Hellgrüne AUKM<sup>5</sup></b>   | <b>0,9816***</b>                          | <b>2,24</b> | <b>0,025</b> | <b>0,5471 n.s.</b>                     | <b>1,31</b> | <b>0,189</b> |
| <b>Ökolandbau AUKM</b>              | <b>0,2297 n.s.</b>                        | <b>0,23</b> | <b>0,815</b> | <b>1,5271***</b>                       | <b>1,87</b> | <b>0,061</b> |

**Dunkelgrüne Programme** sind ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Akzeptanz und Umsetzung der FFH-Richtlinie. Voraussetzung ist auch die Einbeziehung der Akteure.

Quelle: Eigene Berechnung; n= 333; Lakner, S., Y. Zinngrebe, D. Koemle (2020): Combining management plans and payment schemes for targeted grassland conservation within the Habitats Directive in Saxony, Eastern Germany, Land Use Policy, 97, Artikel 104642; <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104642>.

### 3. Die Rolle betrieblicher Entscheidungen

#### Beweidung als zentrale Nutzungsform

#### Anteil der Nutzungen mit Tieren auf FFH-Grünland

Tabelle: Nutzungsarten der Flachlandmähwiese (LRT 6510) in Sachsen

|            | FFH-Grünland | Wiese  | Beweidung | Nachbeweidung | Landschaftspflege | Stilllegung |
|------------|--------------|--------|-----------|---------------|-------------------|-------------|
| Fläche     | 655,73       | 264,43 | 272,17    | 99,33         | 19,80             | 14,05       |
| Anteil (%) |              | 40,3%  | 41,5%     | 15,1%         | 3,0%              | 2,1%        |

**Quelle:** Eigene Berechnung, basierend auf 10 FFH-Managementplänen in Sachsen; Flachlandmähwiese LRT 6510, teilweise auch Bergmähwiesen LRT 6520

#### Problem:

- Die Arten werden einer **Wiesen**nutzung zugeordnet (z.B. Glatthaferwiese)
- In einigen Fällen wird eine **Nicht-Nutzung** beschrieben
- **Reine Mahdregime** werden (aus Kostengründen) von den Nutzern abgelehnt
- Teile der Wiesen werden in Landschaftspflege offen gehalten

### 3. Schlussfolgerungen

#### Prüfsteine für Gestaltung von Förderung

- **Teilnahme** an Fördermaßnahmen „ausbaufähig“
- **Motivation** der Landwirt\*innen entscheidender Faktor
  - Bürokratie/ Recht/ Anlastungsrisiko
  - Ökonomische Anreize teilw. mangelhaft
  - Fokus auf den eigenen Betrieb, kaum Planung/Koordination auf Landschaftsebene
- **Effektivität** Umweltförderung ausbaufähig
  - Bisher Greening als Flaggschiff ohne große Wirkung
  - AUKM 2014-2020 in DE leicht verbessert => mehr Biodiversität (Röder et al. 2022)
  - **Verwaltungsaufwand:** zu hoch und gleichzeitig notwendig (WBAE 2019)
- **Wirkung der GAP-Reform 2023** schwer abschätzbar (Pe'er et al. 2022)
- **Neue, innovative Methoden** dringend notwendig



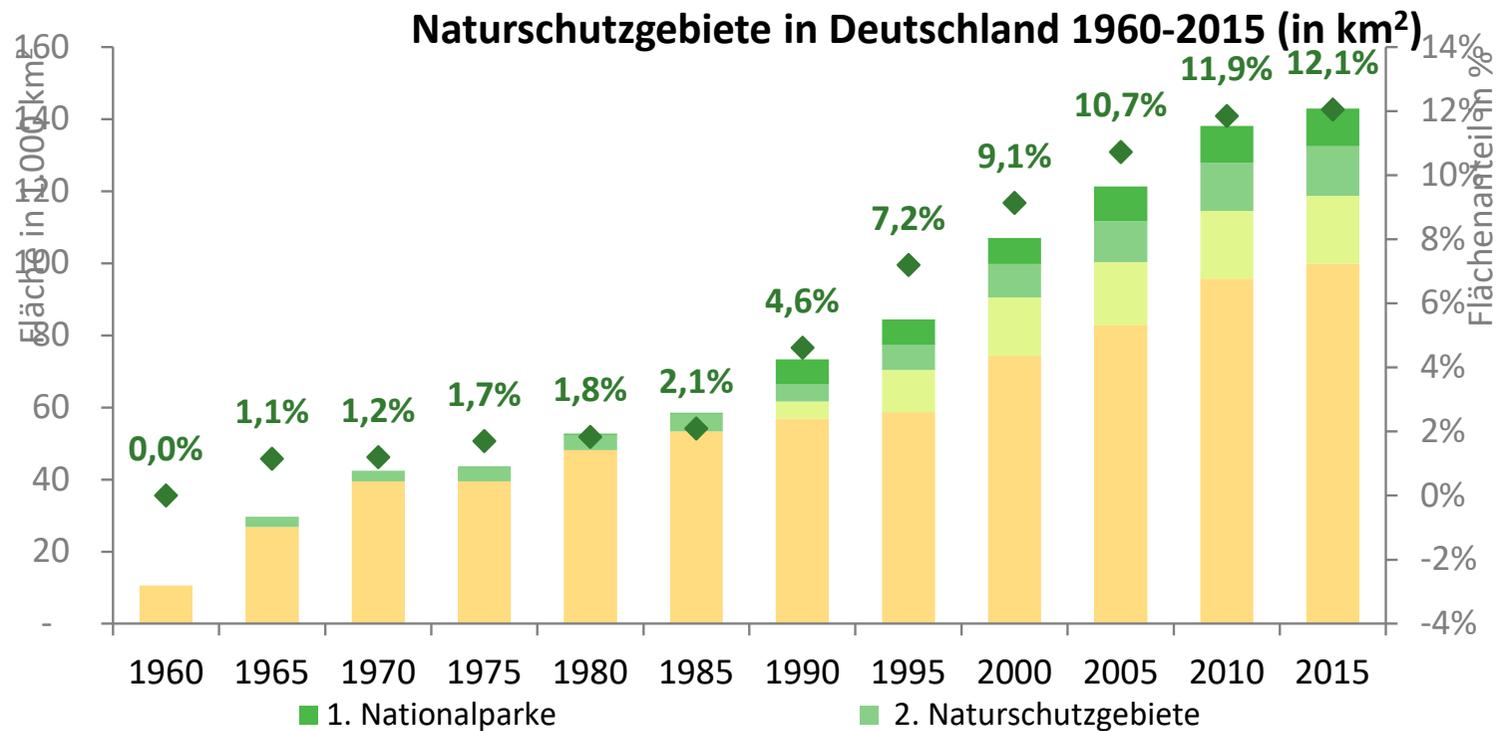
**Tabelle 9.2: Schutzgebietskategorien und Umfang in Deutschland 2022**

| Schutzgebietstyp <sup>1)</sup>          | Terrestrische Fläche<br>(ha in 1.000) | Anteil an der<br>Landfläche (in %) |
|---|---------------------------------------|------------------------------------|
| FFH-Gebiete <sup>2)</sup>               | 3.371                                 | 9,4                                |
| Vogelschutzgebiete <sup>3)</sup>        | 4.048                                 | 11,3                               |
| Nationalparke <sup>4)</sup>             | 208                                   | 0,6                                |
| Naturschutzgebiete <sup>5)</sup>        | 1.439                                 | 4,0                                |
| Nationale Naturmonumente <sup>6)</sup>  | 13                                    | 0,0                                |
| Biosphärenreservate <sup>7)</sup>       | 1.343                                 | 3,8                                |
| Naturparke <sup>8)</sup>                | 10.225                                | 28,6                               |
| Landschaft sschutzgebiete <sup>9)</sup> | 10.080                                | 28,2                               |

**Quelle:** Lakner et al. 2024: Faktencheck Artenvielfalt, Kap. 9 Indirekte Treiber. Daten aus Deststis: Statistisches Jahrbuch Landwirtschaft (BLE 2022; BMEL 2001; 2005; 2011);

## 2. Naturschutz aus agrarökonomischer Sicht

### Viel Fläche, ist doch alles prima...



Quelle: Eigene Berechnung u. Darstellung, Stat. Jahrbuch Statistik 1990: S.20; Stat. JB LW 1979: S.331, 1989: S.363, 2001: S.39, JB 2011: S.94  
 Der Flächenanteil enthält nur den Flächenanteil der Schutzkategorien Nationalparke, Naturschutzgebiete und Biosphären-Reservate.